# HISTORIA DE LA ECONOMÍA ARGENTINA DEL SIGLO XX

Página|12



60

## EL MODELO POSTCONVERTIBILIDAD



Eduardo Duhalde entrega la banda presidencial a Néstor Kirchner
luego de un período político, económico y social convulsionado.

# Staff

*Director de la colección:* Alfredo Zaiat

*Director académico:* Mario Rapoport
*Coordinador:* Ricardo Vicente
*Colaboradores:*
Andrés Musacchio
Eduardo Madrid
Hernán Braude
Agustín Crivelli
Martín Fiszbein
Pablo López
María Cecilia Míguez
Florencia Médici
Leandro Morgenfeld
Pablo Moldovan
Carolina Pontelli
*Asistente de dirección:* Natalia Aruguete

*Director general:* Hugo Soriani
*Rumbo de diseño:* Alejandro Ros
*Diagramación:* Juan Carlos Aguirre
*Asistente de fotografía*: Omar Chejolán
*Coordinación general:* Víctor Vigo

E-mail: *historiaeconomica@pagina12.com.ar*

Historia de la economía argentina del siglo XX
Mario Daniel Rapoport
1a. ed. - Buenos Aires: La Página, 2007.
16 p.; 28x20 cm.
ISBN 978-987-503-451-8
1. Investigación Periodística.
CDD 070.43
Fecha de catalogación: 03/08/2007



El presidente Néstor Kirchner y el ministro de Economía, Roberto Lavagna.
Las cuentas externas y fiscales durante ese gobierno fueron positivas.

# 1 El frente fiscal y externo *del gobierno de Kirchner*

Durante las últimas décadas la Argentina registró continuos déficit fiscales. El Estado gastaba más de lo que recaudaba, comportamiento que fue un factor relevante en casi todas las crisis económicas en ese período. A partir de 2003 la tendencia se revirtió al punto de haber generado sucesivos superávit fiscales. Ese excedente se refiere al superávit primario, que es el resultado de los ingresos menos los gastos sin incluir el pago de intereses del stock de deuda pública. Durante ese proceso, el debate sobre el tema fiscal se concentró en tres cuestiones:

- La magnitud del superávit en relación con el PBI.
- La posibilidad de financiación del Estado.
- El destino de los gastos estatales.

Todo déficit genera la necesidad de su financiación. Ante la cesación de pagos se recurrió entonces al ahorro interno. En 2004, el excedente de las cuentas públicas alcanzó un nivel sin precedentes en la historia económica moderna de la Argentina: 5,5 por ciento del PBI, correspondiendo 1,4 punto porcentual a las provincias. En 2005 se redujo a 4,6 por ciento, aportando las provincias 0,8 y en 2006 alcanzó el 3,3 por ciento del PBI con 3,1 puntos de la Nación. En esos años el gasto público fue en aumento, orientado especialmente a inversiones en infraestructura, a subsidios percibidos por diferentes sectores, como transportes y combustibles, y a mejorar los haberes previsionales, en especial la mínima, además de instrumentar un amplio plan de inclusión jubilatoria que incluyó en el sistema a 1,5 millón de nuevos beneficiarios.

El modelo económico de postconvertibilidad se sostuvo con saldos positivos en las cuentas fiscales. Ese escenario permitió mantener el tipo de cambio real competitivo. Esa estrategia fiscal del gobierno de Néstor Kirchner ha sido un aspecto importante de su política económica, puesto que permitió inicialmente estabilizar el tipo de cambio y evitar, contra las expectativas generalizadas, que la gran devaluación se transformara en hiperinflación. El superávit primario brindó las condiciones para la estabilidad cambiaria, lo que disminuyó la desconfianza y la fuga de capitales, contribuyendo así a la fuerte reactivación económica desde el 2003. El gobierno puso el acento en la política fiscal, que le permitió

> Las importaciones sufrieron una considerable disminución y el saldo de la balanza comercial se transformó en superavitario, facilitando así la acumulación de reservas del BCRA.

presentarse frente a los acreedores internacionales con mayor fortaleza. La contabilización de superávit fiscal otorgó márgenes de autonomía para la política económica en un escenario de dificultad en el acceso al mercado voluntario de capitales a partir del default y la posterior reestructuración con fuerte quita.

Durante este proceso de crecimiento económico el aumento del gasto público comenzó a erosionar el superávit fiscal, aunque igualmente se mantuvo en niveles históricos altos. La necesidad de atender el frente social junto a las mayores erogaciones previsionales, en el marco de una mejora de haberes en términos reales que igualmente no pudieron recuperar el fuerte ajuste de la década del noventa, disminuyó ese excedente. También lo hicieron las imprescindibles obras de infraestructura, con predominio de las viales y energéticas, y los subsidios. Por caso, los destinados al sector energético, el transporte y los alimentos subieron un 57,4 por ciento en junio de 2008 en relación con el mismo mes de 2007 y explican el 36 por ciento del aumento total del gasto. Además, el pago de jubilaciones creció en el orden del 35 por ciento y representó casi la mitad de la suba del gasto. A su vez, una parte importante de esas erogaciones fue consecuencia de aumentos salariales en el sector público. De todos modos, el gasto público en relación con el PIB siguió siendo uno de los más bajos de la región, retraso que se origina en la implementación de políticas neoliberales que retiraron al Estado de áreas estratégicas, lo que implicó un fuerte deterioro de las condiciones de vida de la mayoría, tarea de recuperación que requiere de una mayor y más eficiente intervención del sector público a través del gasto.



El superávit de la balanza comercial aportó los dólares para que el Banco Central pudiera acumular reservas.

En tanto, en el frente externo la década del noventa estuvo caracterizada por un tipo de cambio apreciado, acompañado por crecientes desequilibrios en el frente fiscal y de la balanza comercial. Entre 1990 y 1999 se registraron seis períodos deficitarios, alcanzado un promedio negativo de unos 3800 millones de dólares por año. Esa situación se revirtió tras la salida de la convertibilidad: entre el 2000 y 2006 el saldo medio se mantuvo por encima de los 13.700 millones de dólares, superando ampliamente a otros períodos anteriores, con un superávit comercial equivalente al 7,7 por ciento del PBI.

La devaluación en 2002 tuvo como objetivos consolidar la producción de la industria nacional y generar mayor competitividad en las exportaciones. En consecuencia, las importaciones sufrieron una considerable disminución y el saldo de la balanza comercial se transformó en superavitario, facilitando así la acumulación de reservas por parte del Banco Central. Esta medida fue un aspecto relevante de la política económica del gobierno de Kirchner, debido a que el país había quedado marginado de los circuitos financieros internacionales desde la declaración del default. A partir de 2004 los ingresos por exportaciones se incrementaron porque los principales productos destinados a mercados externos comenzaron a experimentar un progresivo aumento en sus precios. Dinámica que se intensificó a partir de 2007, cuando los bienes agrícolas tuvieron subas que superaron el 100 por ciento anual, como en el trigo, maíz, arroz, soja y derivados, como el aceite.

La producción mundial de granos se mantuvo prácticamente constante desde 2004, mientras que el consumo aumentó por el fuerte avance de su demanda. El índice de los términos de intercambio marcó un record histórico en el primer trimestre de 2008 al aumentar un 18,2 por ciento en comparación con el mismo período del año anterior. El complejo cerealero y oleaginoso, junto a la rama automotriz, fueron los rubros más dinámicos en la exportación. En el caso de las importaciones, hubo un fuerte incremento en bienes de capital (45,4 por ciento), piezas y accesorios para bienes de capital (25,9) y bienes de consumo, incluidos vehículos (28,8 por ciento).

# 2 Tipo de cambio real, *competitivo y estable*

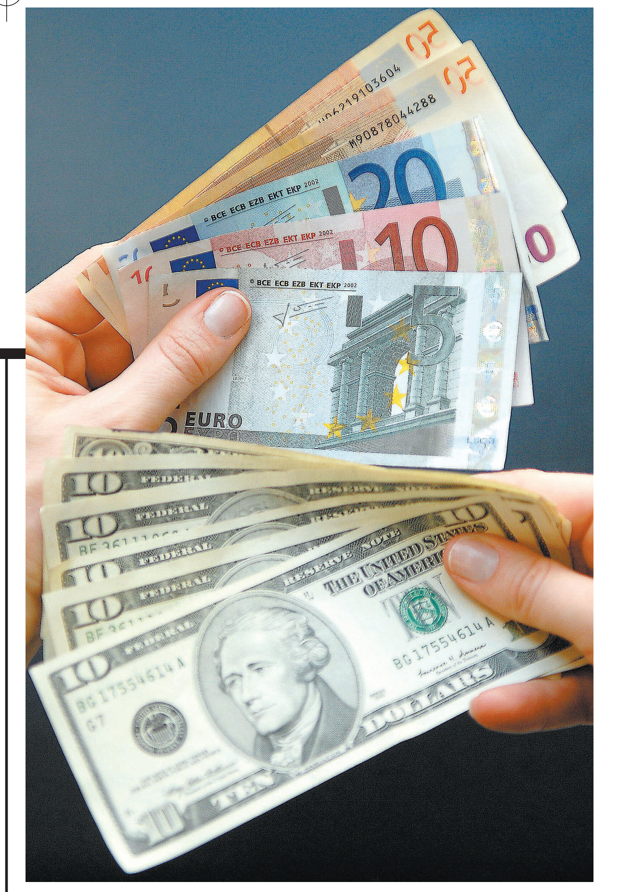
Uno de los pilares del modelo postconvertibilidad ha sido el tipo de cambio real, competitivo y estable. En ese esquema, la paridad cambiaria fue la que determinó incentivos para la producción de una amplia gama de bienes para su colocación en el mercado internacional y para el interno. El objetivo fue que al ampliar el universo de actividades rentables se incrementaran las posibilidades de crecimiento de la producción y del empleo. Fue una política de promoción generalizada de los rubros de bienes comerciables con respecto a las no comerciables, que a diferencia de otros sistemas de incentivos, no daba lugar a búsqueda de rentas por el lado financiero.

Uno de los rasgos que distinguieron el modelo de tipo de cambio competitivo fue que ofreció un poderoso estímulo al crecimiento y el empleo. Incentivó la utilización más intensiva del trabajo y jugó un papel preventivo de crisis externas y financieras. A través de sus efectos sobre el resultado de la cuenta corriente del balance de pagos y de la acumulación de reservas internacionales, ese esquema cambiario redujo la vulnerabilidad de la economía frente a shocks externos negativos, reales y financieros.

Esa estrategia cambiaria formó parte de un esquema más amplio que incluyó las políticas fiscales y monetarias, puesto que la preservación de un tipo de cambio real competitivo y estable no se presentó como el objetivo único de las políticas macroeconómicas. Esos tres componentes –cambiaria, monetaria y fiscal– estuvieron interconectados. Por estas razones, la propuesta de una meta de tipo de cambio real competitivo fue un componente de un régimen de política macroeconómica para perseguir simultáneamente objetivos múltiples y conflictivos de crecimiento, empleo, nivel de actividad e inflación.

Para ello se necesitó de la coordinación de las políticas macroeconómicas, que resultó imprescindible puesto que las políticas cambiaria, monetaria y fiscal fueron activas y concurrieron complementariamente al logro de esas metas. Como existía conflicto entre los objetivos, la complementariedad de las políticas debía ser garantizada por la coordinación establecida por una fuente única de conducción. Esto fue lo que sucedió en el período 2003-2006, para luego comenzar un sendero de debilitamiento de esa estrategia, que se reflejó con la inflación y la crisis en el Indec.

Un rasgo singular del régimen macroeconómico de tipo de cambio competitivo fue que la política cambiaria mantuvo encendido un poderoso motor de expansión de la demanda agregada y del empleo. Fue precisamente a través de estos efectos sobre la demanda de bienes comerciables de fabricación local y las demandas de inversión y de trabajo hicieron reales los estímulos al crecimiento de la producción y el empleo. Por esa misma razón, la política cambiaria estableció un elemento permanente de presión inflacionaria.



La paridad cambiaria con un dólar alto fue un importante incentivo para la producción local.

La cuestión cambiaria presentó un gran desafío a la gestión Kirchner, debido a que el resto de los países de la región implementó una estrategia de apreciación. Mientras que el tipo de cambio nominal establece el poder adquisitivo de la moneda extranjera en términos de la nacional, el tipo de cambio real mide el poder adquisitivo de la moneda extranjera en términos de bienes valuados en moneda local. Esto quiere decir que si en el país hay inflación, la producción se encarece y el país pierde competitividad. En los años 2003-2004 no se deterioró la competitividad de la economía, dado que la inflación local fue relativamente baja y cercana a la internacional. Más aún, su impacto no llegó a tener un efecto sobre la competitividad debido a que se produjo un proceso de devaluación del dólar a escala mundial. Ese proceso generó la apreciación de la moneda brasileña, lo que también benefició a la competitividad argentina. En definitiva, esta coyuntura favorable implicó que, a pesar de existir cierta inflación, no fuera necesario el incremento del tipo de cambio nominal para mantener el tipo de cambio real competitivo.

En los años siguientes el escenario se volvió más complejo. En el frente interno, a partir de 2005 el nivel de inflación se incrementó, provocando una caída en el tipo de cambio real. Sin embargo resultó favorable el hecho de que la moneda brasileña continuó apreciándose durante 2005 y 2006. Por otra parte, el Banco Central procedió de manera tal que compensó el efecto de la inflación. De hecho, a lo largo de 2005 se produjo una devaluación nominal del 6 por ciento, lo que permitió mantener relativamente estable el tipo de cambio real multilateral.

En diciembre de 2007 un informe del Cenda señalaba que "el índice de Tipo de Cambio Real Multilateral se ubica en un nivel sólo superado, a lo largo de los últimos diecisiete años, por los valores vigentes entre mayo y agosto de 2002, en plena crisis del sistema financiero. Es decir que actualmente se encuentra más de dos veces y media por encima de los valores vigentes antes de la salida del régimen de convertibilidad. Este hecho ha asegurado, por un lado, el aprovechamiento del escenario doméstico como base de acumulación y crecimiento de las ventas para aquellas empresas de orientación mercado-internista, y, por el otro, ha permitido obtener importantes ganancias de competitividad-precio a aquellas firmas que han logrado expandir o consolidar su inserción en los mercados externos".

En todo este período la situación se sostuvo a partir de una política de compra de divisas por parte de la autoridad monetaria, evitando así una apreciación en el tipo de cambio nominal. Esta política de sostenimiento de un tipo de cambio alto implicó una acumulación de reservas internacionales, que se encontraban en el orden de los 40 mil millones de dólares a fines de 2007. Es decir, aumentaron un 300 por ciento respecto de los 10 mil millones existentes en 2002. Este incremento se produjo en un contexto de fuerte crecimiento de los precios de las materias primas, que generó una gran acumulación de reservas en muchos países.

El contexto externo jugó a favor a partir de los crecientes precios de los productos exportados, de los niveles de las tasas de interés y de la evolución de las monedas de los principales socios comerciales. El gobierno supo aprovechar ese panorama favorable a partir de la defensa de un tipo de cambio competitivo, que permitió la intensificación del proceso de sustitución de importaciones y el sostenimiento de un superávit comercial. A su vez, el tipo de cambio alto contribuyó en gran medida al superávit fiscal con las retenciones a las exportaciones.

El modelo postconvertibilidad se levantó sobre dos pilares fundamentales que fueron los superávit gemelos: el comercial y el fiscal. Y éstos se sostuvieron en gran medida a partir del mantenimiento de un tipo de cambio real competitivo.

## 3 La relación con las *empresas privatizadas*

El gobierno de Néstor Kirchner planteó la revisión de los contratos de las empresas de servicios públicos privatizadas, con el propósito de rescindir aquellos en los que se hubieran detectado incumplimientos. Un antecedente fue el de Yacimientos Carboníferos Fiscales, cuando en julio de 2002 el concesionario Sergio Taselli perdió el contrato de explotación de esa firma localizada en Río Turbio, Santa Cruz. La Auditoría General de la Nación (AGN) pudo comprobar, entre otras irregularidades, que a pocos años de otorgada la concesión no se había alcanzado la producción de carbón exigida en el contrato, no se había efectuado el mantenimiento de los bienes concesionados y no se habían concretado las inversiones comprometidas.

El Correo Argentino fue el primer caso que se le presentó a la administración Kirchner. El análisis de la situación de la empresa en manos del grupo Macri y la posibilidad de rescindir la concesión ya había estado presente con el gobierno anterior. En varias oportunidades a lo largo de 2002 la AGN aconsejó al gobierno de Eduardo Duhalde rescindir el contrato del Correo Argentino si éste no cancelaba la deuda de 207 millones de pesos en concepto del canon. La AGN investigó el cumplimiento del pago semestral por parte del Correo desde su privatización, en 1997, así como la tarea de los organismos de control. La evaluación general reveló el incumplimiento en los pagos de la empresa y de la tarea de control de los organismos.

> En marzo de 2006 se rescindió con Aguas Argentinas, creando Aguas y Saneamientos Argentinos. Este desenlace llegó luego de años de negociación con la francesa Suez.

Según ese relevamiento, la empresa no abonó las cuotas de 1999 a 2001. En septiembre de 2001 el Correo se presentó en concurso de acreedores. Sin embargo, ninguno de estos hechos decidió al gobierno de Duhalde a rescindir el contrato, sino más bien a hacer lo contrario: en 2002 se firmó el decreto 1834/02 que estableció que la declaración en convocatoria de una empresa privatizada no implicaba que la misma perdiera la concesión del servicio.

Este caso colmado de irregularidades fue abordado por el gobierno de Kirchner. El 19 de noviembre de 2003 resolvió la rescisión del contrato y la empresa pasó a manos del Estado. Se nombró presiden-



El gobierno retiró la concesión a Trenes Metropolitano, del grupo Taselli, que operaba la ex línea San Martín.

te a Eduardo Di Cola y se estableció un plazo de 180 días para luego reprivatizarla. Sin embargo, hasta hoy la empresa continúa bajo control estatal.

Al siguiente año se llevaron adelante nuevas rescisiones. El 23 de junio de 2004, a diez años del otorgamiento de la concesión, el gobierno nacional se hizo cargo de la empresa ferroviaria Metropolitano, correspondiente a la ex línea San Martín, que une Retiro con la localidad de Villa Rosa, en el partido bonaerense de Pilar, por reiterados incumplimientos en la prestación de servicios. Se creó la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria (Ugofe), que integran las otras concesionarias del sector (Ferrovías, Metrovías y Trenes de Buenos Aires) para operar esa línea.

En el marco de la misma política de revisión de contratos de privatizadas, en marzo de 2006 se decidió la rescisión del de Aguas Argentinas, creando la empresa Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA). Este desenlace llegó luego de años de negociación con el grupo francés Suez y luego de diversos incumplimientos contractuales. El detonante fue la no concreción del compromiso de activar planes de obras para la expansión y mejoramiento del servicio, así como la ineficiencia de la empresa para resolver la contaminación de nitratos que se detectó en algunos pozos de agua del sur del conurbano. De esta manera, nació AySA, una compañía estatal que se hizo cargo de la prestación del servicio de agua potable y cloacas en la Capital Federal y el conurbano bonaerense. Carlos Ben, que formaba parte del directorio de Aguas Argentinas, fue nombrado su presidente.

La estrategia oficial hacia las empresas privatizadas no sólo se basó en intervenciones como las descriptas, sino que también trató de influir en las decisiones de invertir, marcando un cambio importante respecto de la política anterior a 2001. En ese año el grupo español Marsans pasó a ser propietario del 94,6 por ciento de Aerolíneas Argentinas y del 97 por ciento de su filial de vuelos nacionales Austral, hasta entonces en manos de Iberia y la SEPI. El grupo adquirente, si bien promovió los viajes de los europeos hacia el país, obtuvo ganancias del negocio turístico pero no aportó beneficios a Aerolíneas: hacia fines de junio de 2008 la empresa de bandera tenía una deuda de 890 millones de dólares, de la cual se estimaba en 260 millones la parte exigible. A mediados de julio, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner impulsó la recuperación de la línea de bandera con su reestatización, medida que el Congreso aprobó con amplia mayoría en ambas cámaras.

GA LE RIA

# Evolución de los precios

## *La crisis del Indec*

La fuerte devaluación en 2002 provocó una suba importante de los precios, del 41 por ciento, en particular de los bienes transables internacionalmente. Sin embargo, a contramano de los pronósticos de muchos analistas que creían inevitable el retorno de la hiperinflación, pasados diez meses de ese fuerte ajuste cambiario el alza de los precios se detuvo. Si el impulso inflacionario derivado de la devaluación no se propagó fue por la estabilización del tipo de cambio nominal, el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos privatizados y la reducida utilización de los recursos productivos por el alto desempleo y baja utilización de la capacidad instalada de la industria.

El gobierno de Kirchner se enfrentó durante su primer año de gestión con un incremento de los precios de sólo el 3,7 por ciento, mientras que en el segundo año alcanzó el 6,1. Esas subas eran asumidas como parte del proceso de reacomodamiento de precios relativos luego de la devaluación. La luz de alerta se encendió en 2005: el índice de precios al consumidor (IPC) fue del 12,3 por ciento. Los rubros que más subieron fueron Alimentos y Bebidas, Indumentaria, Vivienda y Educación, que crecieron entre 1 y 3 puntos porcentuales por encima del Nivel General.

La aparición de la inflación como preocupación se hizo presente en los meses anteriores al recambio en la conducción del Ministerio de Economía. Roberto Lavagna fue reemplazado por Felisa Miceli, hasta entonces presidenta del Banco Nación. Una de las hipótesis que se hicieron públicas para explicar la salida de Lavagna señalaba que mientras éste pensaba que para enfrentar el proceso de alza de precios era necesario desacelerar el crecimiento de la demanda agregada aumentando el superávit fiscal y destinándolo a la creación de un fondo anticíclico, Kirchner entendía que no había que frenar la marcha de la economía y que se debía apuntar a medidas de corte más heterodoxo, como los acuerdos de precios. Esta lectura se fundamentaba en la concepción de que en una economía con predominio de mercados muy concentrados, los acuerdos de precios debían evitar que las empresas con elevado poder sobre los mercados trasladaran las progresivas mejoras de salarios a precios. Los acuerdos deberían impedir que esos actores empresariales aprovecharan el dinamismo de la demanda para aumentar sus ingresos vía precios, en vez de apostar a incrementar las cantidades producidas.

A partir de entonces, la implementación de esta política ocupó el centro de la escena nacional. Desfilaron decenas de empresarios por la Casa Rosada para firmar acuerdos con el presidente. Si bien Miceli participaba de la firma de esos pactos, esa gestión quedó bajo la órbita de una renovada Secretaría de Comercio Interior liderada por Guillermo Moreno, funcionario que le imprimió un carácter muy personal a su gestión. Siguiendo una lógica pragmática, se realizaron acuerdos con grandes actores empresariales, de gran participación en sus respectivos mercados como Coto, Carrefour y Norte; Unilever y Procter & Gamble; las lácteas Mastellone, SanCor y Danone; las agroindustrias Arcor, Molinos, Las Marías y Ledesma, entre otros.

Esta estrategia maximizó la efectividad de los acuerdos en el corto plazo porque las negociaciones involucraron a pocos actores pero de mucho alcance. Esta política fue muy cuestionada desde perspectivas ortodoxas que la acusaban de distorsiva, autoritaria y de excesivo intervencionismo. Pero también fue criticada por enfoques heterodoxos que señalaban que pactar con esas grandes compañías era una manifestación del escaso poder o voluntad de intervención del Estado en la formación de precios. Acordar con los actores más poderosos de cada entramado dejaba liberada la redistribución de valor al interior de las cadenas productivas. Esto se traduciría en el traslado del costo de los ajustes a los eslabones más débiles o en la concentración del mercado por el desplazamiento de las empresas más pequeñas, menos diversificadas y con menores posibilidades de acomodar sus costos e ingresos.

Además de los acuerdos, en un contexto de fuerte incremento de la demanda interna de alimentos y de los precios internacionales de las materias primas agropecuarias, el gobierno de Kirchner utilizó como herramienta antiinflacionaria las retenciones y los cupos de exportación. En el transcurso de 2006, ante el persistente incremento del precio de la carne impulsado por el alza de su cotización en el mercado internacional, se dispuso la suspensión de exportaciones por 180 días, exceptuando los envíos ya acordados. El impacto de la medida fue la baja de los precios internos.




Desde comienzos de 2007 los precios, en especial los de los alimentos, subieron más que el promedio. La administración Kirchner intervino el Indec.

La política de acuerdo de precios durante 2006 fue relativamente exitosa, ya que dio como resultado una reducción de la inflación, que pasó del 12,3 al 8,9 por ciento. Sin embargo, en los primeros meses de 2007 comenzaron a registrarse nuevas presiones inflacionarias. Mientras Moreno anunciaba una meta de inflación del 6 por ciento para ese año, el índice de precios al consumidor de enero arrojó un valor superior al 1 por ciento, impulsado por el aumento de los servicios ligados al turismo.

La estrategia para 2007, que amenazaba con desbordar las pautas previstas por la Secretaría de Comercio, sufrió un cambio radical. Montándose sobre la crítica de la metodología que utilizaba el organismo para relevar el IPC y apoyándose sobre la denuncia de irregularidades en el manejo de las estadísticas públicas, Moreno decidió la intervención del Indec. En los meses posteriores, los resultados que arrojó el IPC resultaron sustancialmente más bajos que los esperados. Empleados del organismo comenzaron a denunciar fuertes irregularidades metodológicas en la confección del índice por parte de las nuevas autoridades, advirtiendo además sobre el clima de persecución que imperaba en el interior del Instituto. Esta situación generó un enfrentamiento entre la ministra de Economía, que manifestó su oposición a la política de intervención, y Moreno. La disputa no se profundizó porque Miceli tuvo que renunciar al cargo, al no poder explicar con convicción la aparición de una bolsa de dinero en el baño privado de su despacho.

El ministro designado fue el secretario de Industria, Miguel Peirano, economista de la UIA, y de claro perfil productivista. El diseño y la implementación de la política antiinflacionaria quedó fuera de su órbita, quedando bajo el pleno control de la Secretaría de Comercio. La hiperactividad que esa dependencia del Ministerio de Economía había mostrado durante 2006 con la firma de los acuerdos de precios se diluyó. Entonces los resultados de la intervención del Indec cobraban de este modo mayor notoriedad.

Con el correr de los meses las tensiones inflacionarias se fueron profundizando, fundamentalmente por el impacto que el alza de los precios internacionales de los alimentos ejerció sobre los internos. Y también por el efecto de un invierno especialmente crudo sobre la provisión de frutas y verduras. En este contexto, la brecha entre la inflación percibida y la medida por el Indec se fue ampliando. Este proceso terminó de desacreditar las estadísticas oficiales, dejando a la sociedad sin una medición de la inflación confiable para referenciar contratos. Al mismo tiempo, el desconocimiento de la evolución real de los precios incrementó la incertidumbre, y empujó hacia arriba las expectativas inflacionarias.

El mandato presidencial de Néstor Kirchner concluyó con un amplio abanico de consultoras estimando valores de entre el 15 y el 25 por ciento de inflación y el Indec anunciando un incremento del IPC del 8,5 por ciento. Así, la dinámica alcista de los precios se convirtió otra vez más en un tema destacado de la agenda económica.




La producción petrolera declinó desde 1998 por la falta de inversiones del sector privado en un contexto de crecimiento de la demanda interna.

# 4 La renta petrolera *y minera*

Los recursos naturales existen en una cantidad limitada. Por lo tanto, es imposible reproducir las condiciones de producción más allá de los que poseen la explotación de dichos recursos. De esta manera, se genera una renta, un margen por encima de la ganancia normal, debido al monopolio sobre la explotación de los mismos. Esta renta es más abultada a medida que el recurso se vuelve más escaso. En este sentido, la actividad petrolera y la minería generan rentas.

El caso del petróleo es relevante debido a que su importancia como fuente de combustible es hoy insustituible y la cercanía de su agotamiento implica alzas continuas de su precio y de las rentas derivadas de su explotación, en un marco de crecimiento de la demanda mundial. No se discute la existencia de una tendencia hacia el agotamiento del recurso, sino que se debate acerca de cuándo se producirá y cuál será su incidencia en las distintas regiones. Más allá de que en el corto plazo el precio del petróleo puede mostrar oscilaciones por cuestiones coyunturales, lo cierto es que la tendencia a largo plazo es al alza.

Este complicado contexto explica que la disputa entre los países haya dejado de centrarse en la apropiación de la renta y de los beneficios, y haya pasado a ser por la apropiación de las reservas. Las grandes potencias adoptaron la estrategia de adueñarse de las reservas existentes en otros países, mientras buscan otras fuentes de energía que reemplacen al petróleo. Pero esto último implicará una reconversión productiva sin precedentes, y demandará, por lo tanto, mucho tiempo y esfuerzo. Entonces, el futuro inmediato está en la posesión de petróleo. El especialista Félix Herrero señala al respecto que “en este contexto se entiende que, en los años ’90, uno de los ejes del Consenso de Washington fuese la privatización de las empresas energéticas y que los países pagasen sus deudas externas con recursos naturales, especialmente petroleros.”

> Con los fuertes incrementos en el precio del crudo, la renta petrolera también fue beneficiando a países poseedores de reservas y a transnacionales.

Dado que la política en la década del noventa se enmarcó en los términos del Consenso de Washington, la encarada para el sector petrolero no tuvo diferencias con la llevada adelante en los demás terrenos. Muchas empresas transnacionales obtuvieron concesiones a partir de esa política en clave neoliberal. De esta manera, las decisiones en materia de inversiones quedaron en manos de empresas privadas

y la perforación de pozos fue disminuyendo, mientras la capacidad de refinamiento no experimentó cambios significativos. En razón del riesgo en términos de rentabilidad que implica este tipo de actividad, sobre todo a corto plazo, las empresas beneficiarias desistieron de hacer las inversiones que en materia de exploración eran necesarias para ampliar las reservas y, en cambio priorizaron la rentabilidad inmediata. En estos términos, como era previsible, la cantidad de pozos en exploración fue descendiendo hasta alcanzar un mínimo en 2001 y, con posterioridad, no se observó una política tendiente a revertir la situación. Por su parte, la producción está declinando desde 1998, en tanto que la demanda interna vino creciendo al ritmo de la mayor actividad económica, debiendo recurrirse al recorte de las cantidades exportadas para cubrir el déficit existente, que creció en forma notoria.

Cabe destacar que el grado de participación de empresas extranjeras en la producción de gas y petróleo de la Argentina sólo es superada por Guinea Ecuatorial y Oceanía. Este panorama diferencia al país de la realidad de otros de América latina, como Venezuela y Bolivia, que tienen abundantes reservas, mientras que Brasil logró el autoabastecimiento en 2006.

Con los fuertes incrementos en el precio del crudo, la renta petrolera también se fue elevando y beneficiando a los países poseedores de reservas y a las empresas transnacionales por medio de concesiones. En este escenario, las compañías estatales dedicadas a la extracción y exportación siguen siendo un modelo existente en muchos países. En cambio, la Argentina, habiendo fundado tempranamente YPF, no posee una empresa estatal de esa envergadura. Brasil, México y Venezuela obtienen la renta mediante la propiedad de la explotación y exportación a través de empresas públicas. Ahora bien, en casos en que no hay apropiación de la renta mediante la explotación directa, los Estados recurren a la política fiscal, como varios países europeos y los Estados Unidos. En Argentina, la carga impositiva sobre el sector es baja y, por lo tanto, se recurre a las retenciones sobre las exportaciones.

En 2004 se creó Energía Argentina SA (Enarsa) con el objetivo de dedicarse a la exploración y explotación del petróleo y a incrementar la presencia estatal en la actividad energética en general. En este aspecto apunta a canalizar la inversión pública en dicho sector, establecer los precios de referencia y representar al país en los convenios bilaterales de abastecimiento entre los Estados, como los acordados con Bolivia y Venezuela. Hacia el futuro las expectativas de la nueva empresa estatal descansan en la producción petrolera que pudiera derivar de la exploración de las cuencas submarinas, que constituyen su principal activo. Si bien con esta creación se retomó el modelo de compañía estatal, aún no alcanzó a configurar una petrolera integrada. En condiciones de elevadas rentas petroleras, el país no se encuentra en una posición favorable.



Se aplicaron retenciones a las exportaciones mineras del 5 al 10 por ciento según el metal.

En el caso de la minería, la situación es similar. Con los fuertes aumentos de precios de las materias primas en los últimos años, los minerales también registraron la misma tendencia. En este sector la transnacionalización es absoluta. En los últimos años, las altas tasas de rentabilidad atrajeron fuertes inversiones extranjeras en muchos yacimientos que eran propiedad de residentes locales. Asimismo, desde la década del noventa esta actividad cuenta con ventajas impositivas que no tiene ninguna otra.

Las condiciones fiscales favorecieron ese movimiento, al tiempo que dificultaron la apropiación de la creciente renta por parte el Estado. La ley 25.429, sancionada en 2001, otorgó estabilidad fiscal para los emprendimientos mineros por el plazo de 30 años. Dicha estabilidad "alcanza a todos los tributos, entendiéndose por tales los impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas, que tengan como sujetos pasivos a las empresas inscriptas, así como también a los derechos, aranceles u otros gravámenes a la importación o exportación". De esta manera, la posibilidad de imponer retenciones ante los crecientes precios internacionales parecía vedada y, por lo tanto, minadas las posibilidades de apropiarse de las altas rentas generadas en el sector. De todos modos, en un marco de constante alza de los precios internacionales del oro, la plata, el cobre y otros metales, en diciembre de 2007, y a pesar de las protestas de las cámaras del sector, el presidente Kirchner dispuso la aplicación de retenciones a las exportaciones mineras con una alícuota fija de entre un 5 y un 10 por ciento según el metal.




# *"Se desarrolló una política macro pragmática"*

**POR ALFREDO ZAIAT**

Roberto Frenkel nació en 1943 en Buenos Aires. Estudió matemáticas, economía y econometría en la Universidad de Buenos Aires y economía y sociología del desarrollo en la Universidad Central de Venezuela. Recibió el título de Doctor Honoris Causa en Economía por la Universidad de Palermo. Ha sido receptor de varios premios, incluyendo el Konex en Desarrollo Económico en 1996. Es investigador titular del Cedes desde 1977, profesor de la Universidad de Buenos Aires desde 1984, y miembro del Consejo Académico y profesor de la Maestría en Economía de la UBA. Participa del Consejo Académico del Cefid-AR, del Group of Advisers del PNUD (Nueva York) y del board del World Institute for Development Economic Research (Wider) de la Universidad de Naciones Unidas. Integra los grupos de trabajo en Liberalización del Mercado de Capitales, Deuda Soberana y Política Macroeconómica de la Initiative for Policy Dialogue de la Universidad de Columbia. Fue subsecretario asesor del Ministerio de Economía y director del Banco de la Provincia de Buenos Aires. Ha publicado numerosos libros y artículos en revistas especializadas sobre teoría y política macroeconómica, moneda y finanzas, inflación y políticas de estabilización y mercado de trabajo y distribución del ingreso, con especial foco en Argentina y América latina.

**¿Cuál fue la virtud de haber salido de la convertibilidad?**

–Permitió recuperar el crecimiento y el empleo, y fundamentalmente la de salir de la trampa financiera externa. El peso de la deuda estaba hundiendo a la economía en la pobreza y la exclusión. Era imprescindible salir de esa trampa. Lo cierto es que para ello se tuvo que declarar el default, que no es la mejor salida, pero también hay que admitir que no había otra alternativa. El default resultó en realidad una de las condiciones para la rápida recuperación posterior, no solamente por el efecto fiscal de la suspensión de pagos, sino principalmente porque liberó la política económica de la necesidad de emitir señales para facilitar la renovación de los pagos de deuda. Después del default, el hecho de no requerir fondos externos frescos, de origen privado o multilateral, permitió desarrollar una política macroeconómica pragmática, enfocada en la estabilización del mercado de cambios y en la rápida recomposición de los ingresos fiscales. El éxito de esta política proporcionó el marco de la recuperación.

**¿Cuáles fueron los desafíos de la política económica con el nuevo modelo?**

–Hubo dos desafíos cruciales. Primero, estabilizar la nueva situación económica que corría el riesgo de derivar en una nueva hiperinflación. Eso es lo que quería el FMI, para luego imponer la dolarización. Entonces, el objetivo era estabilizar la economía luego del default y sin financiamiento externo. Esto se pudo conseguir con Roberto Lavagna como ministro de Economía. El segundo desafío fue recuperar la normalización del frente externo con el proceso de reestructuración de la deuda, con quita de capital y extensión del cronograma de pagos de los vencimientos. La reestructuración de la deuda fue exitosa, con la curiosa colaboración del gobierno conservador republicano, que quería que Wall Street asumiera el costo de esa crisis financiera. Otro objetivo fue empezar a hacer funcionar el sistema financiero local, el cambiario y el de los precios domésticos.

**¿Cuáles fueron las principales iniciativas de la política económica?**

–Varias de las políticas que jugaron papeles muy importantes en esta etapa debieron enfrentar la oposición del Fondo. Cabe mencionar entre ellas:

◆ La reimplantación de controles cambiarios. Esta medida forzó a los exportadores a liquidar en el mercado local buena parte de las divisas generadas por el comercio internacional, y por otro limitó las salidas de fondos por la cuenta de capital.

◆ El establecimiento de derechos de exportación (retenciones), que capturaron para el fisco una parte del efecto favorable de la devaluación sobre los ingresos de los productores de bienes transables. Esto contribuyó en gran medida a la recomposición del equilibrio fiscal. Además, atenuó el impacto sobre los precios internos y, por ende, sobre las remuneraciones reales.

◆ Una política monetaria flexible que permitió asistir a los bancos en la fase de crisis y, luego, alimentar la recomposición de la demanda de dinero, apuntalando la recuperación.

◆ Una política cambiaria que procuró evitar la apreciación del peso mediante la intervención del Banco Central, y luego también del Tesoro con recursos fiscales, cuando el mercado de divisas comenzó a presentar un exceso de oferta.

**Alcanzada la estabilización, ¿cuáles fueron las prioridades de la política económica?**



–En primer lugar solucionar el problema del corralón del sistema financiero. Sin liquidez no puede funcionar la economía. Muchos pensaban que nunca más iba a ver intermediación con moneda local ni financiamiento voluntario para que los bancos volvieran a funcionar. No sólo empezaron a operar, sino que se produjo un importante ingreso de capitales. Después, el objetivo era cerrar un plan fiscal consistente. La idea era recomponer las cuentas fiscales para poder pagar los sueldos y las jubilaciones. Las retenciones a las exportaciones agropecuarias jugaron un rol relevante en esa meta. Había que recuperar la solvencia fiscal porque el Estado estaba paralizado. Posteriormente la reactivación permitió endógenamente continuar con la recuperación de las cuentas fiscales.

**Se sostiene que la recuperación de la economía argentina se debió exclusivamente a la existencia de un extraordinario contexto internacional favorable. ¿Usted qué opina?**

–Si bien la contribución de los factores externos (los altos precios de algunas commodities en particular) ha sido indudable, al menos hasta recientemente, el hecho de que el dinamismo de la expansión resida sustancialmente en los factores de demanda interna quita sustancia a esa interpretación. Debe resaltarse que la recuperación del consumo y la inversión se dio en un contexto de marcado racionamiento del crédito, tanto externo cuanto interno. La inversión estuvo alimentada por mayores ganancias retenidas por firmas y productores, aunque seguramente contribuyó también el "efecto riqueza" derivado de las importantes tenencias de activos externos por parte del sector privado residente. Estos activos, que superan largamente los 100.000 millones de dólares en la actualidad, se valorizaron con la depreciación cambiaria, medidos en pesos, o en comparación con activos internos como inmuebles y tierras. Este mismo factor fue seguramente uno de los que alimentaron la recuperación del gasto privado de consumo.

**¿Qué significa un tipo de cambio real competitivo y estable?**

–Un tipo de cambio real estable no significa una indexación mecánica del tipo de cambio nominal al diferencial entre la inflación doméstica y la internacional. El atributo de estabilidad de la meta apunta a plazos más extendidos. Su principal propósito es reducir la incertidumbre acerca del tipo de cambio real en los plazos relevantes para las decisiones de empleo e inversión en actividades comerciales existentes o nuevas. La política cambiaria debe combinar la emisión de señales referidas a la estabilidad del tipo de cambio real en largo plazo con la flexibilidad de corto plazo. La flexibilidad del tipo de cambio nominal desalienta los movimientos de capitales de corto plazo y tiende a "suavizar" la cuenta de capital del balance de pagos. Es bueno que haya riesgo cambiario en el corto plazo. La política cambiaria consistente en preservar un tipo de cambio real competitivo y estable propició la reversión del déficit de cuenta corriente, principalmente a través de la generación de importantes superávit comerciales. Los efectos favorables de esta política no se agotan en el sector externo. Su mantenimiento desempeñó un papel preponderante en el rápido crecimiento del PIB, al estimular la actividad de los sectores transables. Su influencia a través de distintos canales dio lugar, además, a un crecimiento más intensivo en mano de obra, acelerando así la caída de la tasa de desempleo.

**¿Esa estrategia cambiaria es suficiente?**

–El tipo de cambio real competitivo y estable induce una presión inflacionaria permanente, por los mismos mecanismos que estimulan altas tasas de crecimiento del Producto y el empleo. En ese régimen para mantener controlada la inflación se debe compensar por un control sobre la demanda agregada a través de las políticas fiscal y monetaria. Entonces la política cambiaria debe ser parte de un esquema más amplio, que incluya las políticas fiscales y monetarias consistentes con dicha política cambiaria. Por un lado, la preservación de un tipo de cambio real competitivo y estable no puede ser el objetivo único de las políticas macroeconómicas.

**¿El alza de precios es el principal problema?**

–La crisis del Indec es una cuestión fundamental. El tema es que el gobierno no reconoce ese problema. Hay un problema y hay una enfermedad. Y hay que curar la enfermedad, o sea, atacar el problema de la inflación. Si se hacen las cosas bien, la economía se enfría menos. Lo que digo es que la mejor política antiinflacionaria es la que enfría menos la economía, o sea, la que produce menos reducción de la tasa de crecimiento. ¡Pero hoy estamos creciendo al 8 por ciento! No estoy hablando de recesión, de desempleo. Estamos hablando de la velocidad en que cae el desempleo, o la velocidad en que crece el consumo.




# Historia de las retenciones

**POR MARIO RAPOPORT**

Desde las últimas décadas del siglo XIX las clases gobernantes, vinculadas al sector agropecuario, hacían gala de una defensa a ultranza del libre comercio. Pero esta posición no significaba que los precios quedaban librados a la ley de la oferta y la demanda: cuando era necesario se producían fuertes presiones sobre el Estado para regularlos en su beneficio. Por ejemplo, en 1929 la Sociedad Rural Argentina (SRA) publicó un informe en el cual acusaba de ganancias excesivas a los grandes frigoríficos y sugería como única solución posible la intervención del Estado a través de la fijación de los precios de la carne. La situación se agravó luego de la crisis mundial de los años treinta. La brutal caída de las exportaciones agrarias hizo que los gobiernos conservadores de la época crearan la Junta Reguladora de Granos y la Junta Nacional de Carnes, que compraban a los productores a precios mayores que los internacionales haciéndose cargo de las pérdidas.

Esa experiencia histórica no impidió, sin embargo, que en 1987 un documento de la SRA señalase que el estancamiento argentino había comenzado en la década del '30, cuando se abandonó el modelo agroexportador y se impuso la intervención sistemática del Estado. Ese documento demostraba muy mala memoria, porque en aquella década el país era gobernado por sectores afines a la SRA. De todos modos, según el texto, la crisis argentina era una consecuencia del castigo que se había infligido a las exportaciones tradicionales como resultado de la "sustitución de exportaciones". Resultaba necesario, por tanto, introducir un cambio estructural que incluyese la eliminación de trabas arancelarias a la exportación de productos agrícolas. La advertencia se dirigía entonces al gobierno de Raúl Alfonsín, que en 1988 iba a estar sometido a un lockout del agro por un desdoblamiento cambiario y el mismo presidente repudiado en la exposición anual de la Sociedad Rural. De igual modo, hubo sucesivos lockouts del sector ganadero en octubre y noviembre de 1975 y de todas las instituciones del agro, en febrero de 1976, durante la última etapa del gobierno de Isabel Perón.

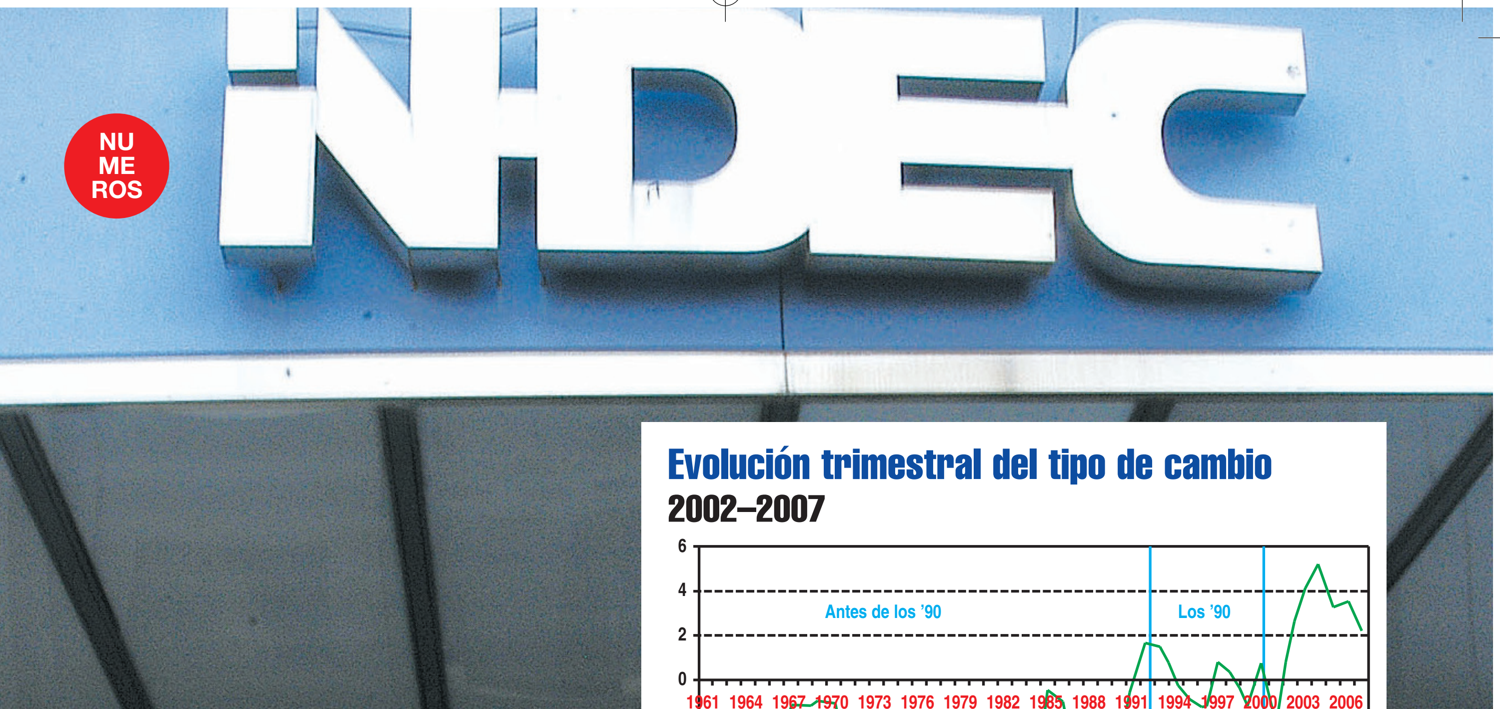
Sin embargo, la SRA se había mostrado más cauta cuando, en distintas circunstancias, regímenes militares –incluso el de la "Revolución Libertadora"– impusieron retenciones que, según ella, perjudicaban al campo. Es el caso del plan Krieger Vasena bajo la dictadura de Onganía, en 1967, que establecía una fuerte devaluación con retenciones de un monto similar a los productos exportables. En ese momento la SRA sostenía, en su memoria anual de 1968, la necesidad de eliminar esas retenciones pero señalaba, al mismo tiempo, que sus discrepancias eran hechas "en un tono mesurado, ejerciendo el legítimo derecho de peticionar a las autoridades", de ninguna manera pretendiendo efectuar "presiones". Asimismo, en 1982, durante la última dictadura militar, cuando Roberto Alemann, antes de la Guerra de Malvinas, estableció retenciones a las exportaciones, y volvió a aumentarlas una vez estallado el conflicto, también hubo una aceptación condicionada. La memoria de la SRA de ese año decía que las retenciones "no entran dentro de nuestra filosofía, pero en el momento difícil que vive el país, las aceptamos aunque no compartamos la idea de su conveniencia".

En otros casos, sin retenciones pero con un peso sobrevaluado, cuando con Martínez de Hoz o con Cavallo se perjudicó notoriamente al campo, sus principales referentes se alinearon tras esas conducciones económicas. Recién con la crisis encima, en el 2000, la SRA pedía la ayuda del gobierno señalando, frente a una política de convertibilidad que había causado ya la ruina de muchos productores que "seguimos siendo el pato de la boda (...), nos hemos convertido en los damnificados del desmantelamiento del aparato productivo caracterizado por la falta de rentabilidad de las empresas agropecuarias".

El lema de la SRA es "cultivar el suelo es servir a la patria", pero la patria no son intereses corporativos, sino todo aquello que pueda identificarse con lo que aspira la mayoría de la población. En momentos en que se asiste a un fuerte proceso de recuperación económica y en el que uno de los principales beneficiarios es el agro, el problema crucial pasa por la distribución de los ingresos y la transformación del país de un modelo productivo para unos pocos en uno para todos.

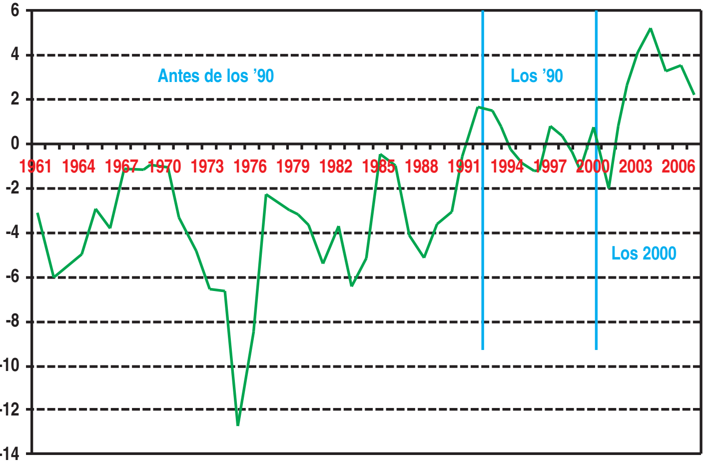
Ninguna de las naciones líderes en la economía mundial es primordialmente exportadora de materias primas. El espejismo del "granero del mundo" se terminó con la crisis de los años '30. Ahora, en épocas de bonanza para el campo, los ingresos extraordinarios que provienen de cultivar el suelo deben contribuir a cambiar el destino de la Argentina. Y, en este sentido, el gobierno tiene una tarea pendiente de exponer claramente el destino de los recursos y sus programas de largo plazo para que el crecimiento económico actual sea verdaderamente sostenido en el tiempo y equitativo.

NU
ME
ROS




## Evolución trimestral del tipo de cambio

### 2002–2007




Fuente: Secretaría de Hacienda de la Nación






## Tasa de crecimiento del PBI e Inflación

### Variación porcentual

| Año | Producto Bruto Interno | Precios IPC |
|---|---|---|
| 2002 | 10,4 | 25,9 |
| 2003 | 8,8 | 13,4 |
| 2004 | 9,0 | 4,4 |
| 2005 | 9,2 | 9,7 |
| 2006 | 8,5 | 10,9 |
| 2007 | 8,7 | 8,8 |

Fuente: Indec

# Bibliografía

BARBOSA-FILHO, NELSON H., "Inflation Targeting in Brazil: 1999-2006". 28 de septiembre de 2007.
BEVILAQUA, ALFONSO, "Inflation targeting and the Exchange rate in Brazil", Banco Central do Brazil, mayo 2005.
CENDA, *Notas de la Economía Argentina*, Diciembre 2007.
FIDE, "Las tendencias en la economía mundial", en *Coyuntura y Desarrollo*, Nro. 303, octubre 2005.
FIDE, "Estrategia global, política cambiaria y conducción monetaria", en *Coyuntura y Desarrollo,* Nro. 312, junio 2007.
FRENKEL, R., "El inflation targeting en Brasil", artículo publicado en *La Nación*, 24 de diciembre, 2005.
FRENKEL, R. AND TAYLOR, L. (2006), "Real Exchange Rate, Monetary Policy and Employment", United Nations, Department of Economic and Social Studies, Working Paper 19.
RAPOPORT, MARIO, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé, 2007.
SEVARES, JULIO, "Argentina: cuál es el verdadero peso de la inversión extranjera", en iEco, *Clarín*, 15 de enero de 2008.
UNCTAD, "Evolution in the terms of trade and its impact on developing countries", Chapter III, *Trade and Development Report*, 2005.
VALLE, HÉCTOR, "Insustentabilidad de una economía deuda externa-dependiente: El caso argentino", en *Los guardianes del dinero. Las políticas del FMI en la Argentina*, Naúm Minsburg (coordinador), Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2003.

# Ilustraciones

**(Tapa)** Trabajador metalúrgico. Fuente: Archivo **Página|12**.
**(Págs. 946, 951, 954, 957 y 959)** Archivo **Página|12**.
**(Pág. 947)** Archivo Presidencia de la Nación.
**(Pág. 948)** Archivo Télam.
**(Pág. 949)** Archivo AFP.
**(Pág. 953)** Archivo DyN.
**(Pág. 955)** Archivo Agencia Corbis.